OPINION

DE M. LE CHAPELIER,

SUR LE DROIT

DE FAIRE LA PAIX ET LA GUERRE.



A RENNES,

Chez J. Robiquet, Imprimeur-Libraire, rue Royale, Numéro 818.



OPINION

DE M. LE CHAPELIER,

SUR LE DROIT DE FAIRE

LA PAIX ET LA GUERRE.

(Cette opinion a été prononcée, le samedi 23 mai, à l'Assemblée Nationale.)



MESSIEURS,

La question qui nous occupe depuis si long-tems commence enfin à s'éclaircir, et quoiqu'elle n'ait pas encore été bien précisément posée, il est maintenant facile d'appercevoir et de montrer où existe la difficulté, et quelle doit être sa solution.

Les opinions qui se sont manifestées dans l'Assemblée, se divisent d'abord en deux, contradictoires : Le Roi aura le droit de faire la paix et la guerre ; Le Corps Législatif exercera le droit de faire la paix et la guerre.

Je ne m'arrêterai pas, sans doute, à combattre la première de ces propositions ; elle a été détruite par trop d'argumens, pour craindre qu'elle puisse avoir quelque importance. Certes, personne, parmi les défenseurs de la liberté, ne veut laisser à des Ministres le droit de disposer des trésors de l'Etat, de livrer aux dangers de la guerre des milliers de Citoyens, et de faire couler le sang français pour des querelles futiles, des rivalités désastreuses, des alliances inutiles ou funestes, des intrigues secrètes. Personne ne veut prendre pour unique garantie d'arrêtés ministériels si importans, puisque tant de malheurs peuvent en être le résultat, la responsabilité des Agens du pouvoir exécutif et la faculté de refuser les subsides. . . . . La responsabilité, qui, comme on l'a dit, n'est pas un vain mot, et qui, si elle l'étoit, devroit être effacée de la Constitution, où la Nation, par le vœu le mieux exprimé, a désiré, a marqué sa place ; la responsabilité qui n'est pas une chimère, puisqu'elle présente au Ministre prévaricateur la mort et l'opprobre à-côté de ses fautes ; mais qui ne seroit pas aussi, j'en conviens, ni la vengeance du délit majeur d'avoir fait une guerre sans nécessité, ni la réparation des désastres qui pourroient en être la suite. . . . . Le refus des subsides qui pourroit être efficace avant la guerre, pour empêcher de la commencer ; mais qui, lorsque la guerre seroit entreprise, ne pourroit quelquefois être mis en usage qu'au grand détriment de la chose publique, et n'être employé, qu'en sacrifiant toutes nos forces, et laissant à l'abandon une partie de nos possessions.

Il est donc nécessaire de trouver un autre moyen : il faut donc que le Corps Législatif délibère formellement sur la guerre et sur la paix, qu'il prononce son vœu, enfin qu'il empêche ou qu'il permette la guerre, et qu'il arrête définitivement les articles de la paix, les traités d'alliance et de commerce.

C'est ici que l'opinion se subdivise dans le choix et l'emploi des expressions dont il faut se servir pour déléguer ce droit au Corps Législatif.

Ce n'est pas une question de mots; ce ne seroit que cela, qu'elle seroit encore importante, car rien n'est indifférent dans le grand acte national qui forme la Constitution d'un Empire; mais c'est une véritable question de politique, qui tient aux plus hautes idées de l'organisation des Gouvernemens.

Et nous aussi, nous avons, certes, le droit de parler de liberté, et d'atester la Patrie; nous avons assez contribué à assurer l'une et à créer l'autre, pour qu'on nous écoute avec quelque attention, j'ai presque dit avec intérêt, quand nous assurons que c'est la liberté, la Patrie, le salut de l'Empire que nous voulons mettre à couvert, et que nous croyons compromis par l'espèce de Décret qu'on vous propose.

J'ai promis d'être très-clair, très-précis sur mes principes et sur leurs conséquences : j'en renouvelle l'engagement.

Je dois répéter que ce seroit abuser la Nation, tromper le Peuple que de lui dire que notre avis est de déléguer au pouvoir exécutif l'exercice du droit de faire la paix et la guerre : je déclare au contraire que mon avis est qu'un tel droit ne soit pas délégué au pouvoir exécutif. Ecartons donc tous les argumens qui combattent cette opinion; ils n'attaquent pas la mienne, ils la suivent, et voilà cependant la confusion, sans doute involon-

taire, qu'on commet sans cesse. Toutes les objections ne s'adressent qu'à cette opinion erronée, et on feint de lutter contre celle que je soutiens.

Posons donc bien les limites.

Il y a dans cette affreuse nécessité de la guerre et dans les conditions de la paix qui la terminent, ainsi que dans les traités d'alliance et de commerce, diverses époques, divers droits à distinguer.

Tout le monde convient qu'il faut que le Roi ait l'obligation, car ce n'est pas un droit, de veiller à la sureté de l'Etat, de défendre les Possessions Nationales, de repousser les hostilités, de conduire les négociations, de préparer et de signer les traités de paix, d'alliance et de commerce.

Quant à la guerre, il y a deux époques : les attaques, les hostililités, et la guerre déclarée. On a, sous quelques rapports, eu raison de dire que les attaques, les hostilités, les combats ne sont pas encore ce qu'en politique on appelle la guerre. Ce sont des combats singuliers, jusqu'à ce que les Puissances respectives aient donné leur approbation à ces hostilités. Là seulement, la guerre proprement dite commence.

Les attaques, les hostilités, la défense qu'elles nécessitent de la part de ceux qui sont attaqués, sont hors de ligne; car il est très-possible que le pouvoir exécutif n'y ait aucune part, que ce ne soit qu'une défense légitime et forcée; et le Corps Législatif ne peut en être informé que quand elles ont eu lieu.

La délibération qui décide la guerre, qui rend les hostilités ou la défense un acte national, est toute entière du ressort du Corps Législatif. Il ne peut pas y avoir de guerre sans le Décret du Corps Législatif.

Qu'y a-t-il de plus dans l'opinion de ceux qui ont parlé pour faire déléguer ce pouvoir au Corps Législa-

tif? Rien. Ils partagent mon sentiment, je partage le leur; nous sommes du même avis.

Voici maintenant quelle est la différence dans les accessoires.

Le Corps Législatif décide la guerre; sans son consentement, sans un Décret formel qui porte : Nous voulons la guerre, la guerre ne peut pas être faite : il prononce, Nous ne voulons pas la guerre; et le Roi et les Ministres sont tenus de s'arrêter et de négocier la paix. C'est, si je ne me trompe, exercer bien absolument le droit de faire la guerre, que d'avoir la puissance de la permettre et de la défendre.

Mais il est une autre manière d'exercer ce droit, c'est de déclarer la guerre sans que le Roi la propose : et voilà le droit que ne doit pas avoir le Corps Législatif, et que cependant lui délèguent les projets de Décrets qui vous sont présentés, et les Motions qui tendent à faire dire que le Corps Législatif aura l'exercice du droit de déclarer la guerre.

Car, portez un Décret qui soit conçu ainsi : *Au Corps Législatif appartient l'exercice du droit de déclarer, de faire ou de décider la guerre*; et le Corps Législatif pourra de lui-même, sur la Motion d'un de ses Membres, décider, déclarer la guerre, forcer le Roi de la faire.

On me demande quels inconvéniens je vois à cela : les voici en peu de paroles.

D'abord, c'est une forme purement républicaine que vous donnez à votre gouvernement; car, contre votre intention et les principes si bien établis de votre Constitution, vous mettez le Monarque à-côté de la Constitution; il n'a plus dans cette partie que la fonction d'un Général d'armée, qui exécute la mission qu'il reçoit, et qui est tenu d'aller aveuglément attaquer la Puissance qu'on lui ordonne de combattre.

Ensuite vous diminuez auprès des Cours étrangères la dignité et l'influence du chef auguste de la Nation, et par conséquent l'influence et la dignité de la Nation, dont le Roi est le seul Représentant chez les Puissances de l'Europe ; cela me paroît évident : car comment le Roi que la Nation charge, et ne peut pas ne pas charger de tous les rapports extérieurs ; comment, dis-je, le Roi conduira-t-il les négociations ; comment préparera-t-il vos traités, si au premier moment, sans sa participation, la guerre est ordonnée par le Corps Législatif ?

Enfin, vous allez directement contre les principes de votre Constitution, que votre esprit est d'asseoir sur des bases uniformes ; vous en détruisez un des fondemens : en effet, pour la formation de la Loi, vous avez décrété que la Sanction du Roi étoit nécessaire ; vous lui avez donné le pouvoir de suspendre l'existence de la Loi pendant deux législatures ; et pour la guerre, vous délégueriez au Corps Législatif le pouvoir de la faire sans le Roi ; il est sensible que c'est une contradiction. Vous ne pouvez pas suivre pour la guerre une marche opposée à celle que vous avez prise pour la Loi, et si la nature des choses rend impossible que le Roi ait dans cette partie un *veto* suspensif, il faut du moins que le Corps Législatif ne puisse pas déclarer la guerre sans lui.

Alors, voyons quel sera, dans cette distribution de pouvoir, celui du Corps Législatif, et quel est l'intérêt du Peuple.

L'intérêt du Peuple est d'avoir le moins de guerres possible ; eh bien, je remets au Corps Législatif le pouvoir d'empêcher la guerre, de décider, de prononcer que la guerre ne sera pas faite. Vous craignez le désir des Ministres de faire la guerre, leur éternelle envie

d'intriguer, d'augmenter leur influence, de miner la liberté publique; je le crains comme vous : vous voyez un moyen pour eux dans la guerre, eh bien, je propose de donner au Corps Législatif le pouvoir de dire : La guerre ne sera pas faite.

Et que veulent ceux qui combattent cette proposition ? Donner au Corps Législatif, outre le pouvoir de défendre de faire la guerre, le droit de la déclarer. Or, outre les raisons que j'ai déja fait appercevoir, ne voyez-vous pas que c'est un moyen de plus pour attirer plus fréquemment sur le Peuple ce destructeur fléau ?

Ne voyez-vous pas que c'est bien assez que la guerre se décide sur la proposition du Roi, sans encore qu'elle puisse être décidée sans le Roi ?

Ne voyez-vous pas que si le Corps Législatif peut déclarer la guerre, toutes les mesures du Gouvernement sont rompues ? Il n'y a plus de Gouvernement Monarchique, il n'y a plus de suite dans les relations extérieures.

Ne voyez-vous pas enfin que, si malheureusement la guerre étoit funeste, si elle amenoit des revers, après avoir été décidée par le seul Corps Législatif, la législature perdroit son crédit auprès de la Nation; le Roi pourroit, à son gré, accroître son pouvoir par l'opinion publique; le Corps Législatif auroit perdu son principal ressort; il ne pourroit plus s'opposer aux démarches, aux entreprises du pouvoir exécutif, parce qu'il seroit devenu suspect de légèreté, d'inconséquence, ou de fautes plus graves encore?

Me direz-vous qu'il peut y avoir des occasions où la guerre seroit nécessaire, & où le pouvoir exécutif auroit des motifs secrets de ne la pas faire? Je réponds d'abord, que cet argument seroit en opposition avec

les vues politiques et sages de tous ceux qui ont parlé; ils veulent, disent-ils, éviter des guerres ministérielles, et c'est avec grande raison; ne craignons donc pas un moyen constitutionnel qui empêche une guerre même utile en apparence. Je réponds en second lieu, qu'il vaut habituellement mieux pour l'Empire ne pas faire une guerre juste, nécessaire, que de la faire; il y a toujours plus d'inconvéniens que d'avantages, plus de pertes que de profits à faire une guerre, sur-tout quand, comme la Nation française y paroît décidée, on ne veut point conquérir. Je réponds enfin, que ce seroit affecter une terreur chimérique, que de présenter la supposition du pouvoir exécutif, ne voulant pas proposer une guerre que les circonstances politiques de l'Europe rendroient nécessaire. Le Roi, ses Ministres laisseront-ils insulter votre pavillon, désoler vos côtes, menacer votre commerce, attenter à vos possessions coloniales, sans se mettre en état de défense, sans instruire le Corps Législatif; et celui-ci n'a-t-il pas toujours la faculté d'interroger les Ministres? Résisteront-ils à ses interpellations, au cri universel, à l'opinion publique formée par les dangers qui menaceroient, ou par les malheurs déja arrivés?

Enfin, et c'est ma dernière observation, si on objectoit que le pouvoir de défendre ou de permettre la guerre, est un pouvoir illusoire, parce que le Ministère saura pratiquer l'Assemblée, de manière à s'assurer la majorité,

Je demande quel est dans votre système le remède à cet inconvénient?

Je demande si vous n'accordez pas au pouvoir exécutif tout ce que je lui donne; si, comme vous et avec vous, je n'oblige pas le pouvoir exécutif qui fera des préparatifs de guerre, qui verra des hostilités mena-

çantes ou commencées, d'en référer au Corps Législatif ?

Je veux empêcher le Corps Législatif de faire décider que la guerre sera faite, si le Roi ne l'a pas proposée; je diminue les chances de la guerre.... Vous voulez que le Corps Législatif décide la guerre de lui-même, de sa propre autorité, & force le Roi à la faire; vous augmentez les chances de la guerre, vous exposez le peuple à l'avoir plus souvent.

Quel pouvoir donnai-je au Roi, que vous ne lui donniez pas, si ce n'est le pouvoir consolant, rassurant pour la liberté, d'empêcher que le Corps Législatif déclare seul la guerre; car, je ne cesserai de le répéter, je demande qu'on délègue au pouvoir législatif la puissance d'empêcher que la guerre commence.

Je soumets à toute l'Europe, à toute la France cette question réduite à ses moindres termes. Le Corps Législatif aura le pouvoir d'empêcher la guerre; le Roi aura le pouvoir d'empêcher la guerre : ni l'un ni l'autre n'auront le pouvoir de faire la guerre sans le consentement de l'un et de l'autre. J'interroge depuis l'homme le plus instruit jusqu'au citoyen le moins éclairé, je lui demande où il croit qu'est l'intérêt du peuple; il est là, nulle part ailleurs; il est compromis par le pouvoir laissé au Corps Législatif de faire seul la guerre.

Craint-on donc de ne pas l'avoir assez ? Le Roi la proposera, le Corps Législatif pourra la déclarer tout seul; et pourquoi ne pas éviter un des moyens les plus actifs d'avoir occasion d'exercer cet art funeste ?

Il faut être insensé ou prévaricateur pour chercher, dans une Constitution, à donner au Roi un pouvoir qui ne seroit pas utile à la Nation; ce seroit un énorme abus : mais il faut aussi lui conférer tout le pouvoir dont il a besoin pour servir la Nation.

Ce n'est, pour nous décider, ni les vertus ni la popu-

larité de Louis XVI, qu'il faut nous rappeller ; c'est, au contraire, précisément-là ce qu'il faut tâcher d'oublier ; nous devons nous porter à un siècle du temps présent : les bons Rois sont presque des phénomènes, & ils ne sont malheureusement immortels que par le souvenir & la reconnoissance des hommes : examinons donc, non sous quel règne nous vivons, mais si, quelque Roi qui nous gouverne, le pouvoir d'empêcher la guerre sera dans ses mains un pouvoir funeste : qui oseroit le dire ?

Décrétons donc constitutionnellement que le Corps Législatif aura le pouvoir d'empêcher ou de permettre la guerre ; et qu'il n'aura que ce pouvoir, le seul utile à la Nation, le seul que l'intérêt du peuple réclame ; qu'il n'aura pas le droit funeste de déclarer la guerre : la Monarchie seroit détruite, la Constitution sapée par son fondement, l'intérêt du Peuple sans cesse exposé.

Quant à la paix, aux traités de commerce, aux alliances, aux conventions avec les Puissances étrangères, nous sommes tous d'accord : nous disons tous que c'est au Roi à entretenir des relations extérieures, à conduire les négociations, à en nommer les Agens, à préparer et à signer les traités et les conventions ; mais que c'est au Corps Législatif à les ratifier, et qu'ils ne peuvent être exécutés qu'après cette ratification.

D'après les idées que je viens d'exposer avec le plus de clarté et de simplicité qu'il m'a été possible, je rejette les projets de décrets qui délèguent au Roi le droit de faire la paix et la guerre sans le consentement exprès du Corps législatif ; je rejette également les projets qui, exprimant en termes absolus le droit qui doit appartenir aux Représentans de la Nation, leur délèguent le pouvoir de faire la guerre sans le consentement du Roi.

J'accuse les projets de la première espèce de donner au pouvoir exécutif l'attribut le plus effrayant et le plus dangereux du despotisme : j'accuse les projets de la seconde espèce, de nous mener à l'état de république, et par conséquent d'attenter à la Constituion qui a consacré le Gouvernement Monarchique.

Tous ces projets sont aussi condamnables les uns que les autres.

J'ai cependant concouru à la rédaction de celui qui vous a été présenté par M. Barnave ; il est très-différent des autres, et malgré cela il faut le rejetter. J'avois cru par ces mots : *Le Roi proposera sur la paix, la guerre et les traités tout ce qu'il croira de l'intérêt de l'Empire, et sur ses propositions le Corps Législatif décidera la guerre ;* j'avois cru, dis-je, avoir rendu ma pensée, et avoir empêché le Corps Législatif de décider la guerre sans le consentement du Roi : je me suis bien vîte apperçu que mon intention n'étoit pas remplie, et je me suis hâté de renoncer à cette rédaction qui laissoit subsister tous les dangers que je voulois prévenir.

Je ne connois qu'un projet de décret qui, avec quelques changemens que je vais indiquer, mérite d'être adopté, parce qu'il est le seul qui consacre ce double pouvoir agissant l'un sur l'autre, et ne pouvant rien décider sur le fait de la guerre sans se guider réciproquement.

Je veux parler du projet présenté par M. de Mirabeau, qui outre l'avantage que je viens d'indiquer, a encore, par-dessus tous les autres projets, le très-grand mérite de contenir les précautions les plus rassurantes pour la liberté.

Voici les amendemens que j'y apporte.

J'efface cet article premier, qui porte que le Corps Législatif et le pouvoir exécutif exerceront concurrem-

332

ment le droit de faire la paix et la guerre, *ainsi qu'il suit* : Parce que cet article est parfaitement inutile, et parce que le mot *concurremment* ne rend pas tout-à-fait l'idée manifestée dans la suite du Décret.

J'efface l'article relatif au rassemblement des Gardes Nationales, cela m'avoit d'abord paru offrir une grande pensée, et ménager une grande ressource pour la liberté; mais, d'un autre côté, j'y apperçois des inconvéniens majeurs.

Enfin je substitue à ces mots de l'article V, *si le Corps législatif improuve la guerre ;* ceux-ci qui prononcent le droit encore plus fortement, *si le Corps Législatif décide que la guerre ne doit pas être faite, &c.*

Après ces changemens je n'apperçois rien de plus sage, rien de mieux rédigé que ce Décret.

1790.